Legislative Summary LS-471E

BILL C-8: THE LIBRARY AND ARCHIVES OF CANADA ACT

Sam Banks
Monique Hébert
Law and Government Division

18 February 2004

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-8

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	11 February 2004	First Reading:	11 February 2004
Second Reading:	11 February 2004	Second Reading:	18 February 2004
Committee Report:	11 February 2004	Committee Report:	11 March 2004
Report Stage:	11 February 2004	Report Stage:	22 March 2004
Third Reading:	11 February 2004	Third Reading:	23 March 2004

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

104-04310/

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 3

A. Definitions 3
B. Establishment and Organization of the Library and Archives of Canada 4
C. Objects and Powers of the New Institution and Officer 4
D. Legal Deposit of Material in the Library and Archives of Canada 5
E. Government and Ministerial Records 5
F. Offences and Penalties 6
G. Amendments to the *Copyright Act* 6
H. Consequential Amendments to Other Acts of Parliament 7
I. Transitional Provisions 8
J. Coordinating Amendments 8
K. Existing Legislation to Be Repealed 9
L. Coming Into Force 9

COMMENTARY 9

A. Objectives of the Institution and the Proposed Legislation 9
B. Organization and Infrastructure Concerns 10
C. New Officer Created by the Bill 11
D. Composition of the Advisory Council Created Under the Bill 11
E. Records and Information Management Concerns 12
F. Copyright Amendments in the Bill 14
1. Internet Sampling: Clauses 8(2) and 26 15
2. Copyright Term Provisions: Clauses 21 and 22 15
G. Media Coverage of the Bill 17

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BILL C-8: THE LIBRARY AND ARCHIVES OF CANADA ACT*

BACKGROUND

Bill C-8, An Act to establish the Library and Archives of Canada, to amend the Copyright Act and to amend certain Acts in consequence, was introduced and deemed to have passed all stages in the House of Commons on 11 February 2004.(1)

The bill creates a new institution by merging the National Library of Canada and the National Archives of Canada into one body, the Library and Archives of Canada. This unified institution will have a wider mandate than the two existing bodies, with the stated goal of better providing easy and integrated access to Canada's knowledge, information and documentary heritage.

Moreover, the legislation seeks to modernize the language and legal concepts used in it through the use of technology-neutral, less restrictive terms. For instance, the term "book" as used in the *National Library Act* is replaced in this bill with the modernized term "publication," which captures electronic books and journals as well as traditional printed and bound material.

At the same time, because this bill proposes the merger and updating of two existing institutions, much of the language in the legislation governing the two existing bodies is reproduced here, with slight modifications. For example, the present requirement that the Archivist of Canada consent to the disposal or destruction of government or ministerial records

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) By a motion adopted on 10 February 2004, the House of Commons provided for the reintroduction in the 3rd session of government bills that had not received royal assent during the previous session and that died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on 12 November 2003. The bills could be reinstated at the same legislative stage that they had reached when the 2nd session was prorogued. Bill C-8 is the reinstated version of Bill C-36, which died on the *Order Paper*.

under section 5(1) of the *National Archives of Canada Act* is continued and updated in clause 12(1) of this bill. Under Bill C-8, the Librarian and Archivist of Canada would have the additional power to request the transfer of government records believed to be at risk (through improper storage, for instance) in order to preserve the documentary heritage of Canada.

The bill also proposes amendments to the *Copyright Act*. Of particular note is the proposal that relates to deceased authors of unpublished works. Prior to the last comprehensive amendments to the *Copyright Act* in 1997, such works enjoyed copyright protection in perpetuity. The 1997 amendments ended this and introduced a transitional period of 5 years for unpublished works whose authors had been dead for more than 50 years. Such works would be protected to the end of December 2003, at which point they would fall into the public domain.

As originally drafted, Bill C-8's predecessor (Bill C-36) proposed to extend the term of protection for unpublished works whose authors died after 1929 but before 1949. In such a case, it was proposed that copyright protection be extended to 2017, allowing the heirs of a deceased author the time and opportunity to publish the previously unpublished work. If the work remained unpublished after that extended period, it would fall into the public domain. If the work was published during the extended period, copyright would continue for an additional 20 years following the end of the calendar year in which it was published.

This aspect of the bill, however, generated a great deal of debate and proved contentious enough to imperil what many felt was an otherwise laudable bill. Eventually a compromise was reached, resulting in an amendment made immediately prior to the bill's being read a third time in the House of Commons during the 2nd session of the 37th Parliament.

This amendment provides for a single term of protection – until the end of 2006 – for all works that were unpublished on 31 December 1998 and whose authors died at least 50 years before that date; that is, who died before 31 December 1948. This means that no unpublished works will fall into the public domain by the end of 2003. Copyright will now subsist in such works until the end of 2006, irrespective of whether the author died before 31 December 1929 or between 31 December 1929 and 1 January 1949, and irrespective of whether or not the work has since been published. Once this revised term of protection expires, the works will fall into the public domain.

This particular amendment represents a policy compromise that attempts to balance the interests of users and creators. On the one hand, groups such as archivists, historians and genealogists wished to see archival material, which could include unpublished works, come

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

into the public domain earlier. On the other hand, the heirs of deceased authors whose unpublished works were due (under the 1997 amendments) to fall into the public domain at the end of 2003 sought additional time to allow for the discovery and publication of unpublished works. This amendment to section 7 of the *Copyright Act* tries to reconcile these two competing interests.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

The Preamble outlines the broad objectives of the bill. It affirms the necessity of preserving Canada's documentary heritage for present and future generations. It further affirms the need for an institution that facilitates cooperation among Canadian communities involved in the acquisition, preservation and sharing of knowledge. This new institution is to be a source of knowledge accessible to all Canadians, contributing to the cultural, social and economic advancement of Canada, and will serve as the continuing memory of the government of Canada and its institutions.

Clause 1 sets out the short title of the bill: the Library and Archives of Canada Act.

A. Definitions

Clause 2 contains several definitions of terms used in the bill. Of note, three new terms are introduced, while others are updated to more accurately reflect modern technology and practices.

The new terms are:

- "Documentary heritage," which is defined as "publications and records of interest to Canada."
- "Government record," which identifies records under the control of a government body or institution.
- "Librarian and Archivist of Canada," which refers to the new officer the bill proposes to create.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Updated terms proposed in the bill are:

- "Publication," which is given a wide and technology-neutral definition to include library matter made available regardless of its format, whether printed, recorded, electronic or on-line. This updates the previous word "book" as used in the *National Library Act*.

- "Record" is given a similarly broad and neutral definition, meaning any documentary material other than a publication, regardless of its medium or form. This modernizes the word as used in the *National Archives Act*.

Finally, "Minister" means the member of the Queen's Privy Council designated by the Governor in Council as the Minister for the purposes of this Act.

At the Committee stage, the French version of the bill was amended to include a definition of "administrateur général."

B. Establishment and Organization of the Library and Archives of Canada

The establishment and organization of the new institution to be known as the Library and Archives of Canada are proposed in clauses 4 through 6. Clause 4 establishes the body, to be presided over by the Minister and under the direction of the Librarian and Archivist of Canada, a new position created under clause 5. An Advisory Council to advise the Librarian and Archivist in making the documentary heritage known to Canadians and anyone with an interest in Canada, and facilitating access to it, is established in clause 6.

C. Objects and Powers of the New Institution and Officer

Clauses 7 through 10 set out the objects and powers of the Library and Archives of Canada and the Librarian and Archivist. The focus here is on the collection, preservation and dissemination of Canada's documentary heritage, including government and private-sector publications and records, regardless of the media used to create them. Emphasis is placed on making Canadians more aware of their documentary heritage and facilitating access to it (clause 7(*b*)). This particular idea is echoed in clause 8(1)(*e*), making explicit the Librarian and Archivist's powers for public programming and interpretation of Canada's documentary heritage, thus making it more accessible to Canadians.

These clauses also affirm the Library and Archives of Canada as the permanent home of the Government of Canada's publications and of government and ministerial records that are of historical or archival value. One of the fundamental objectives of the Library and Archives is to support the development of the library and archival communities, as set out in clause 7(*f*).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

New to this legislation, and of particular note, the Librarian and Archivist is empowered by clause 8(2) to take periodic samplings of Internet material accessible to the public without restriction. These samples, gathered for the purposes of preservation, are to provide a glimpse into a day in the life of Canada at a particular point in time. A corresponding amendment to the *Copyright Act* will ensure that this practice does not contravene that Act.

The Librarian and Archivist are also empowered to dispose of or destroy any publication or record he or she deems is no longer necessary to retain (clause 9).

D. Legal Deposit of Material in the Library and Archives of Canada

The definition of publications that are subject to legal deposit in the Library and Archives in accordance with clause 10 is modernized to include electronic publications. In addition, provision is made for further regulations that will address, among other things, those types of publications of which only one copy must be deposited. For instance, the general requirement for two copies of a publication may not be necessary with electronic materials, given their particular format. At the Committee stage, this section was modified slightly to clarify the requirements for the legal deposit of publications that use a medium other than paper.

Clause 11 empowers the Librarian and Archivist to obtain a copy of a publicly available recording if he or she determines it has historical or archival value. The definition of "recording" is modernized to give it a wide and technology-neutral meaning so as to accommodate anything that requires a machine in order to be used, regardless of format or medium.

E. Government and Ministerial Records

Clauses 12 and 13 address government and ministerial records specifically. The Librarian and Archivist's consent is required prior to the disposition or destruction of a government or ministerial record, and he or she has the right to inspect any record prior to consenting to its disposition or destruction. This right of access is, in turn, subject to the consent of either the Clerk of the Privy Council or the head of the department in question when the record contains restricted information. In addition, the Librarian and Archivist and any person acting on behalf or under the direction of him or her must comply with any security requirements applicable to people with access to those records.

Notably, clause 13(3) of the bill proposes a new power for the Librarian and Archivist to intervene to request the transfer of government records he or she feels are at risk of serious damage or destruction. Such a risk might arise from their improper storage, for example, or from a possibility of deliberate destruction.

Surplus publications that are excess to the requirements of a government institution are to be placed in the care or control of the Librarian and Archivist (clause 16).

Clause 18 proposes that a Library and Archives of Canada Account be established in the accounts of Canada, and that any amounts required for the purposes of the Library and Archives of Canada Act be paid out of this account.

A provision permitting the Librarian and Archivist to make a certified copy of a requested record or publication is proposed in clause 19. This copy will be receivable in evidence in the same manner as the original. If deemed necessary, a court, tribunal or other entity may require that the Librarian and Archivist produce the original record or publication. The court, tribunal or other entity will ensure that measures are taken to protect and preserve the original and return it to the Librarian and Archivist as soon as it is no longer needed.

F. Offences and Penalties

Clause 20 proposes that anyone who fails to provide a copy of a publication as required in clause 10(1) of this Act or fails to comply with a request for a copy of a publicly available recording pursuant to section 11(1) is guilty of an offence upon summary conviction. The penalty upon conviction differs between individuals and corporations. An individual is liable to the fine referred to in subsection 787(1) of the *Criminal Code*, while a corporation is liable to the fine referred to in subsection 735(1)(*b*) of that Act. However, a term of imprisonment in default of paying the applicable fine may not be imposed upon recalcitrant non-depositors or non-suppliers.

G. Amendments to the *Copyright Act*

Certain amendments to the *Copyright Act* are proposed in clauses 21, 22 and 26. Clause 21 modifies the term of protection for posthumous works that had not been published by 31 December 1998[(2)] and of which author died on a specified date. "Publication" in this context means published, performed in public or communicated to the public by telecommunication.

---

(2) 31 December 1998 is the date upon which the original amendments respecting the term of protection for posthumous works were proclaimed in force. Prior to these amendments, works that had not been published at the time of the author's death were protected in perpetuity.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Clause 21 provides for a single term of protection for all works that were unpublished on 31 December 1998 and whose author died at least 50 years before that date, that is, who died before 31 December 1948. Copyright will now subsist in such works until the end of 2006, as long as the author died before 31 December 1948, irrespective of whether or not the work has since been published.

Clause 22 amends another provision of the *Copyright Act* concerning unpublished works deposited in archival institutions. At present, section 30.21 of the Act allows an archive to make a copy of an unpublished work deposited in the archive on or after 31 December 1998, provided the copying is for purposes of research or private study and the copyright owner has not prohibited the copying. Where an unpublished work was deposited in an archive *before* 31 December 1998, the work may be copied only if the copyright owner's consent is obtained. If, however, the copyright owner cannot be located, the archive may copy the work but it must observe certain conditions. Notably, it must keep a record of the copies made and must make such records available for public inspection. Clause 22 of the bill would change this by eliminating the special provisions that apply to unpublished works deposited before 31 December 1998, thus bringing the copying of unpublished archival material under a single set of rules, irrespective of the date of deposit. In practical terms, this means that archives would no longer have to shoulder the administrative and financial burden of tracking down the copyright owners of all pre-1999 deposits in order to obtain their consent; nor would they have to keep records of the copying in cases where the copyright owner could not be found.

Lastly, clause 26 of the bill proposes a consequential amendment to section 30.5 of the *Copyright Act* so that the Internet sampling for preservation purposes referred to in clause 8(2) does not contravene that Act. At the Committee stage, this clause was amended to ensure that this Internet sampling, done by the Librarian and Archivist of Canada, is for preservation purposes only. This clarification is to ensure that the samplings will not be made available for distribution.

H. Consequential Amendments to Other Acts of Parliament

Consequential amendments to other Acts of Parliament are proposed in clauses 23 through 51. These amendments modify 18 existing Acts to reflect the names of the newly created institution of the Library and Archives of Canada and the new position of Librarian and Archivist of Canada. For example:

- Where paragraph 8(2)(*i*) of the *Privacy* Act currently states "to the National Archives of Canada for archival purposes," this amendment will change that wording to read "to the Library and Archives of Canada for archival purposes."

- Similarly, where Schedule 1.1 of the *Financial Administration Act* currently refers to the "National Archives of Canada" and "National Library," these will be replaced by the words "Library and Archives of Canada."

- The *Parliament of Canada Act* is similarly amended to remove the references in section 75.1(2) to the "National Librarian" and the "National Archivist of Canada" and replace them with "Librarian and Archivist of Canada."

I. Transitional Provisions

Provisions to accommodate the transition from two separate institutions to one merged entity are provided in clause 52:

- Upon the repeal of the *National Archives of Canada Act*, the persons who held the titles of National Librarian and National Archivist of Canada cease to hold those offices.

- Existing holdings of the National Archives of Canada and the National Library are transferred to the Librarian and Archivist of Canada immediately before the repeal of the *National Archives of Canada Act*.

- Employees of the National Library and the National Archives of Canada continue as employees of the Library and Archives of Canada.

- Amounts held in accounts called the National Archives of Canada Account and the National Library Special Operating Account are transferred to the Library and Archives of Canada Account.

- Unless the context requires otherwise, references to the National Library, the National Archives of Canada, the National Librarian or the National Archivist of Canada will be read as the Library and Archives of Canada or the Librarian and Archivist of Canada, respectively.

J. Coordinating Amendments

Clauses 53 and 54 are coordinating amendments. They state that, should certain bills currently before Parliament receive royal assent by a certain date, the wording of those bills will be replaced to reflect the new institution of the Library and Archives of Canada and the Librarian and Archivist of Canada where necessary.

K. Existing Legislation to Be Repealed

Clauses 55 and 56 would repeal the *National Archives of Canada Act* and the *National Library Act*, respectively.

L. Coming Into Force

Clause 57 provides that the bill, other than clauses 21, 22, 53 and 54, would come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

The government asserts that other jurisdictions have passed, or are in the process of passing, similar legislation merging the two institutions of a national library and a national archive. Thus, this legislation is in accordance with modern international practice.

However, the merger of the National Library and the National Archives of Canada is not uniformly received as a positive move, nor are the objectives of the proposed legislation or the organization and infrastructure of the proposed merged institution without controversy. Indeed, several aspects of this bill have proved surprisingly contentious.

A. Objectives of the Institution and the Proposed Legislation

In commenting on Bill C-8's predecessor, Bill C-36, the Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation (ASTED), the Canadian Association of Research Libraries (CARL) and the Canadian Library Association (CLA), groups representing librarian interests, were of the view that the language of the bill detailing the objectives of the merged institution did not live up to the promise of the preamble. Specifically, representatives from these organizations felt there was too much emphasis on the preservation of the past and not enough on the significance of current use of library or archive material. They emphasized that it was important to recognize the role of the Library and Archives in information, innovation and learning for the present and future, as well as retrospective information.

Another specific concern was raised with respect to the objects of the bill. ASTED, the CLA and the CARL would like to see one of the objects in clause 7(*c*), which deals with government records, expanded to include a phrase to the effect "that the new Library and Archives of Canada would ensure that all Canadian citizens have free and equitable access to published government information."

A third concern related to the Depository Services Program (DSP). A representative from the Canadian Association of Research Librarians stated that this program has been somewhat of an "orphan," moving from one government department to another with no permanent home. She wished to see the DSP find a permanent home with the new Library and Archives of Canada, and that the services offered by the DSP be included within clause 8(1)(*g*) through (*i*).

Finally, the CLA, ASTED and the CARL would like to see the objects section of the legislation include a stronger reference to the national and international leadership role played by the Librarian and Archivist of Canada in terms of providing direction to Canada and the rest of the world in developing standards and protocols and facilitating access.

None of these concerns were addressed as proposed amendments to the bill as it moved through clause-by-clause consideration in Committee hearings.

B. Organization and Infrastructure Concerns

A concern was expressed regarding the lack of an overall detailed plan for the merger of the two institutions into one new entity.

In response to this, the Assistant Deputy Minister, Transformation, National Library of Canada/National Archives of Canada, stated that although there is no overall detailed organizational blueprint, the planning of the merger had been ongoing for more than a year and a clearer plan would be in place by the end of June 2003. She stated that it was necessary first to define what was to be done before drawing up an organizational structure, and this bill will give that necessary definition.

Another witness, representing the organization Public History Inc., raised concerns about the transition phase of the amalgamation. It was stated that if this was not done with foresight and a lot of direction, it will cause chaos for the end user, that is, the researchers who use the institution. This witness noted that undoing any of the mistakes that may be made over the next several years will be very expensive and time-consuming.

The same witness also raised the issue of funding, noting that there has been an extensive increase in the use of the National Archives and that even now demand for services is outstripping the capability of the Archives to respond. He said that the biggest concern of Public History Inc. is that funding will not be available now and in the future to ensure the provision of adequate services, not just to preserve the documents but to make them available and readily accessible to all Canadians.

The broad issues of accessibility and accommodation were raised by a spokesperson for the Canadian History Association and the Association of Canadian Archivists. This witness noted that the Library and Archives of Canada will need a dramatic increase in its operational budget if it is to preserve and make accessible such media as the new machine-readable-based audio-visual materials (film, radio, television, sound recordings, computer-generated records from databases, office systems and Web sites).

In addition, the deficiencies of the present facilities were noted, and it was suggested that a major new Library and Archives building be constructed alongside the current Gatineau Preservation Centre.

None of these concerns were addressed as proposed amendments to the bill as it moved through clause-by-clause consideration in Committee hearings.

C. New Officer Created by the Bill

The Information Commissioner of Canada appeared before the Committee to state that the appointment process and terms of office for the new Librarian and Archivist of Canada are flawed as currently structured under the bill. He suggested that the bill does not, in its present form, afford the officer the kind of independence from government necessary to ensure that this impartial institution will be "insulated from political meddling."

As a remedy, he suggested that clauses 4 and 5 of the bill be amended to provide Parliament with a role in approving nominations for the position of Librarian and Archivist and to provide for a fixed term of appointment during good behaviour, with the incumbent to be removed only with Parliament's approval.

Moreover, he asserted that no minister should preside over the Library and Archives of Canada; rather, the bill should require the Librarian and Archivist of Canada to report to Parliament directly, on an annual basis, to give an account of how the institution is meeting the goals and objectives of the legislation.

Proposed amendments addressing these concerns were defeated by majority vote in Committee hearings.

D. Composition of the Advisory Council Created Under the Bill

A concern was expressed that the Advisory Council that is to advise the Librarian and Archivist would be politically appointed by the Minister, and thus not independent and transparent.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The National Librarian responded by stating that he was himself appointed by the Minister and the only mandate he had been given was to raise the visibility of the National Library to all Canadians. The National Archivist said that he expects that the Advisory Council will be composed of professionals or people with the appropriate expertise "to present a balanced view of Canada and the different perspectives on the Canadian experience, and reflect the richness and diversity of Canadian voices throughout our public programming."

Other witnesses appeared before the Committee with specific recommendations for the role and composition of this council. A witness representing the Association of Canadian Archivists and the Canadian History Association suggested that the council deal not only with accessibility and public programming issues, but also with all aspects of the mandate and programs of the new Library and Archives of Canada. In addition, it was strongly urged that the council be composed of representatives of at least the communities of librarians, archivists, historians and genealogists. It was also suggested that the council include regional representation.

Proposed amendments addressing the composition of the Advisory Council were defeated by majority vote in Committee hearings.

E. Records and Information Management Concerns

During Committee hearings, the Information Commissioner of Canada raised a concern with respect to the definition of the words "government record" and "ministerial record" as used in the bill. He noted that the term "ministerial record" as currently defined in the bill could allow for too much discretion to be exercised by ministers in deciding which records pertain to their portfolio duties and thus should be treated as the property of Canada rather than as the private property of the minister. He strongly urged that the term "ministerial record" be dropped from the bill, and that a definition of "records of a personal or political nature" be included instead to clarify exactly which records ministers may treat as their private property. It was suggested that records such as party, constituency, electoral, caucus and other records not related to a minister's portfolio, duties and functions would fall into this category.

The Information Commissioner expressed some concern regarding the term "government record." Again, he felt that the current definition could allow too much information to escape the jurisdiction of the Librarian and Archivist. It was suggested that this definition be amended to read: "a record that is under the control of a government institution including a record of a minister of the Queen's Privy Council for Canada who holds the office of a minister and that pertains to that office."

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A further concern was voiced by the Information Commissioner with respect to the definition of "government institution." He felt that this term as currently defined in the bill is too restrictive, and thus excludes many organizations whose records ought to be subject to the archival requirements found in this bill. It was suggested that a wider definition of "government institution" be crafted. This view was echoed by another witness as well.

Proposed amendments to the definitions of the terms "government record" and "government institution" were defeated by majority vote in Committee hearings.

It was noted that the Librarian and Archivist is empowered to require the transfer of government records at risk for their better safekeeping. This raised the question of record keeping in general, and concern was expressed that proper records might not be kept in order to avoid the requirement for archiving.

The National Archivist replied that the process of helping government departments properly preserve archival information is an ongoing one that is getting strong support from the senior levels of the public service. According to the National Archivist, this is seen as a very high-priority task across the public service. It is an issue of culture and understanding, and the Archives is making its requirements and expectations with respect to the archival record very clear right across the system.

This need to instil a stronger and more consistent culture of information and records management was echoed by other witnesses who emphasized the need to create a positive legal obligation for public officials to create records in the first place.

The issue of the protection of government records was raised by the Information Commissioner and by another witness. They expressed concern that the transfer of government records identified as having historical and archival value to the care of the Librarian and Archivist remains subject to negotiated agreements, as provided in clause 13. Both the Information Commissioner and the other witness noted that there is no compulsion on recalcitrant government institutions to negotiate any such agreement, and they strongly suggested this should be made compulsory. According to these witnesses, delay in transferring records at risk can amount to the de facto destruction of the record.

Moreover, although the bill provides for penalties for publishers and others who fail to deposit material or recordings in accordance with clauses 10 and 11 of the bill, there is no complementary penalty for those who fail to comply with a transfer request or who dispose of records in an unauthorized fashion. It was suggested that this oversight be remedied.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A proposed amendment requiring the transfer of records upon the request of the Librarian and Archivist was defeated by a majority vote in Committee hearings.

A spokesperson for the Association of Canadian Archivists and the Canadian History Association also discussed the appraisal of records and the fact that the bill is silent on this function. He recommended that this critical function be added to clauses 7 (objects), 8 (powers of the Librarian and Archivist) and 12 (destruction of records).

Another concern focused on private-sector archival records. Noting that the only records specifically mentioned in the bill are government and ministerial records, the representative of the Association of Canadian Archivists and the Canadian History Association suggested that the phrase "private-sector records having national prominence or representative significance" be included in the clauses of the bill relating to definitions, objects, powers, and depository requirements.

F. Copyright Amendments in the Bill

Two principal types of objections have been raised with respect to the amendments to the *Copyright Act* proposed in the bill.

The first focused on whether the amendments were advisable at all, given that the Standing Committee on Canadian Heritage would be undertaking a comprehensive review of the *Copyright Act* beginning in the fall of 2003. Citing this impending examination, mandated by section 92 of the Act, and underlining the complexity of the subject matter, some witnesses were of the opinion that the piecemeal amendment of the Act through the proposed legislation was not only inefficient but inappropriate.

The second stream of objections focused on the substantive provisions of the amendments. Within this latter group, two different concerns were raised: one with respect to the Internet sampling provisions proposed by clauses 8(2) and 26 of the bill, and the other regarding the amendments extending copyright protection of certain deceased authors' posthumous works, set out in clause 21 of the bill. While commentary on the Internet sampling provisions was fairly muted, the Committee heard from several witnesses either supporting or opposing the proposed amendments dealing with posthumous works.

1. Internet Sampling: Clauses 8(2) and 26

With respect to the powers of the Librarian and Archivist to take periodic samples of the Internet for preservation purposes, concern was expressed that these samples might be later distributed and made available, contrary to copyright provisions. Creators, in particular, are concerned that they might lose the ability to control or disseminate their work on their own terms, given the risks arising from the ease of digital transmission. An expert in copyright law appeared before the Committee to explain that the Internet sampling provision was a measure in line with international practice. The expert suggested that this is not a maverick provision; rather, it is a continuation and modernization of existing means used by archivists to preserve material.

A spokesperson for the Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec expressed the concerns of creators with respect to the term "without restriction" as used in clause 8(2). He feared this would permit the unfettered downloading of copyright-protected works, and urged that the term be narrowly restricted.

An amendment to the bill, clarifying that the Librarian and Archivist may take periodic Internet samplings for preservation purposes only, attempts to address this concern.

2. Copyright Term Provisions: Clauses 21 and 22

Witnesses supporting the creator and user communities appeared before the Committee to express their concerns about this aspect of the bill. Creators supported the copyright amendment clauses in the bill, while user communities such as librarians, archivists, historians and researchers opposed them.

Proponents of the bill, such as the Creators Copyright Coalition, the Writers' Union of Canada, Droit d'auteur/Multimédia-Internet/Copyright (DAMIC) and the Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec, felt that this was a fair compromise between the former perpetual protection that was given to unpublished posthumous works prior to the 1997 amendments to the *Copyright Act*, and the 31 December 2003 deadline introduced by those 1997 amendments. Proponents felt that the new extension offered by this bill was justified, in that the five-year transitional term introduced by the 1997 amendments was too short a period for the authors' heirs to find a publisher and exploit the works. They also expressed concern about potentially sensitive material in personal journals and letters that might harm still-living people, and cited that as a reason to keep the material out of the public domain for a longer period.[3]

---

(3) This point was also raised by the Writers Guild of Canada.

Proponents of the bill also emphasized that during the period of copyright protection, material could be accessed and consulted but simply not published, and thus academic or other research would not really be impeded. Finally, they asserted that with the 31 December 2003 deadline looming, time was of the essence and that once copyright was lost, it could not be regained.

On the other hand, opponents suggested that the public interest in gaining access to such material outweighs the private interests of the relatively few who would benefit by financially exploiting this work. They claimed that, if the copyright amendment clauses were retained, many historically significant unpublished works would remain beyond the reach of librarians, archivists, historians and other researchers, and thus unnecessarily impede and delay full understanding of the relevant people and their times.

Opponents of these amendments suggested, moreover, that the heirs of the deceased authors whose works were the subject of the amendments had known since 1997 that their copyright would expire at the end of 2003, and thus have had ample time to financially exploit those works. One witness stated that further extending this term would simply favour private financial gain over public knowledge. Another witness suggested that impeding and delaying public access to works for reasons of copyright could even be viewed as a form of censorship.

An earlier version of clause 21 would have provided copyright protection until the year 2017 for the unpublished works of authors who died after 1929 but before 1949. This proposal, however, proved to be sufficiently divisive to necessitate an amendment. That amendment extends copyright protection somewhat, but provides a shorter term of protection than originally drafted.

It is worth noting that while the amended term of copyright extension is shorter than that initially proposed (until the end of 2006 instead of 2017), it applies to a potentially broader field of deceased authors whose works were unpublished by the end of 1998. As it is currently written, this single term of protection applies to all works that were unpublished on 31 December 1998 and whose authors died before 31 December 1948, irrespective of how many years prior to the end of 1948. This means, for example, that an unpublished work of Sir John A. Macdonald or Sir Wilfred Laurier, who died in 1891 and 1919, respectively, would be protected by copyright until the end of 2006.

G Media Coverage of the Bill

Media reaction to the proposed Library and Archives Act has generally been muted. The only issue that appears to have attracted any media attention is the proposal to extend the copyright protection of unpublished works of selected deceased authors. Indeed, this particular aspect of the bill was referred to by one copyright expert as the "Lucy Maud Montgomery Copyright Amendment Act,"(4) a reference to the author of *Anne of Green Gables*, who died in 1942. Under the *Copyright Act* as it currently stands, Ms. Montgomery's unpublished diaries and letters will pass into the public domain at the end of December 2003. Her heirs face the prospect of losing control of this potentially lucrative material if the proposed amendments do not become law by that time. However, Ms. Montgomery is not the only significant Canadian author whose unpublished works would be affected by this amendment. Stephen Leacock, Emily Carr, Archibald Stansfeld Belaney (Grey Owl) and Sir Charles G. D. Roberts also died during the critical 1930-1949 time frame and may have unpublished and exploitable works.

Nevertheless, another copyright commentator stated that this aspect of the proposed legislation "appears to put the rights of the few ahead of the general public."(5) This view was echoed by commentators sympathetic to the user communities, who suggest that such an extension would be contrary to public policy and would delay for several more years the publication of historical material, thus making it more difficult for "Canadians to tell their stories."(6) Although access to material may not be hindered by these provisions, publication would be. This means that materials, if made available, might be consulted and referred to by historians and other researchers, but they could not be published in their entirety. One commentator stated that "reading archival material is utterly pointless if it can't be shared."(7)

In addition, the amendments are defended as remedial conditions meant to address an unfairness created as a result of the 1997 *Copyright Act* amendments. Prior to 1997, unpublished works of deceased authors enjoyed copyright protection in perpetuity. Perpetual

---

(4) Ian Jack, "Ottawa champions copyright – or some of it: Amendment to benefit small band of authors with unpublished works," *National Post*, 12 May 2003, FP 1.

(5) Michael Geist, quoted by Ian Jack, *ibid.*

(6) Howard Knopf, "Mouse in the House: A new bill in Ottawa appears to adopt U.S.-style copyright term extension," *National Post*, 7 June 2003, FP 11.

(7) Laura Murray, "Stop the Mickey Mouse," *National Post*, 16 June 2003, FP 23.

protection was ended with the 1997 amendments, and a transitional period of 5 years was introduced for unpublished works whose authors had been dead for more than 50 years. Such works would be protected to the end of December 2003, at which point they would fall into the public domain. This 5-year transition period has been criticized as failing to give reasonable notice or adequate protection to the authors or their heirs or would-be publishers;[8] the copyright provisions in Bill C-8 would redress the situation.

Another aspect of the bill that garnered some media attention was the way in which it was ultimately passed by the Committee.[9] As the bill progressed through the Committee stage, it was increasingly evident that the controversial amendments to the *Copyright Act* might defeat an otherwise laudable bill. However, after considerable debate, the Committee passed the bill with the original and lengthier copyright extension for posthumous works still intact, albeit with a slight technical amendment that did not affect the substance of the copyright extension. However, a further modification shortening the term of protection for unpublished posthumous works was passed by unanimous consent at third reading immediately prior to the passage of this bill in the House of Commons in the 2nd session of the 37th Parliament.

---

(8) Marian Hebb, "Modest changes to copyright debated," *National Post*, 17 June 2003, FP 11.

(9) See Kady O'Malley, "'Political Nightmare' awaits Libs on National Archives Bill," *The Hill Times*, 23 June 2003; and Ian Jack, "MPs battle over Lucy's copyright: 'Stacked' committee extends Montgomery heirs' claim to works," *National Post*, 24 June 2003, A 12.

Résumé législatif LS-471F

PROJET DE LOI C-8 : LOI SUR LA BIBLIOTHÈQUE ET LES ARCHIVES DU CANADA

Sam Banks
Monique Hébert
Division du droit et du gouvernement

Le 18 février 2004

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-8

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	11 février 2004
Deuxième lecture :	11 février 2004
Rapport du comité :	11 février 2004
Étape du rapport :	11 février 2004
Troisième lecture :	11 février 2004

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	11 février 2004
Deuxième lecture :	18 février 2004
Rapport du comité :	11 mars 2004
Étape du rapport :	22 mars 2004
Troisième lecture :	23 mars 2004

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

DESCRIPTION ET ANALYSE 3

A. Définitions 3
B. Constitution et organisation de Bibliothèque et Archives du Canada 4
C. Mission et attributions du nouvel organisme et du nouvel administrateur général 4
D. Dépôt légal à Bibliothèque et Archives du Canada 5
E. Gestion des documents fédéraux et ministériels 6
F. Infractions et peines 6
G. Modifications de la *Loi sur le droit d'auteur* 7
H. Modifications corrélatives à d'autres lois fédérales 8
I. Dispositions transitoires 8
J. Dispositions de coordination 9
K. Abrogations de lois existantes 9
L. Entrée en vigueur 9

COMMENTAIRE 9

A. Objectifs de l'institution et du projet de loi 10
B. Questions concernant l'organisation et l'infrastructure 11
C. Création du nouveau poste d'administrateur général 12
D. Composition du comité consultatif créé en vertu du projet de loi 12
E. Questions relatives aux documents et à la gestion de l'information 13
F. Modifications à la *Loi sur le droit d'auteur* 15
1. Échantillons à partir de l'Internet (par. 8(2) et art. 26) 15
2. Durée de protection du droit d'auteur (art. 21 et 22) 16
G. Couverture médiatique du projet de loi 18

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-8 : LOI SUR LA BIBLIOTHÈQUE ET LES ARCHIVES DU CANADA*

CONTEXTE

Le projet de loi C-8 : Loi constituant Bibliothèque et Archives du Canada, modifiant la Loi sur le droit d'auteur et modifiant certaines lois en conséquence, a été déposé et réputé avoir franchi toutes les étapes du processus législatif à la Chambre des communes le 11 février 2004(1).

Le projet de loi crée une nouvelle institution, Bibliothèque et Archives du Canada, par la fusion de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales du Canada. Cette institution aura un mandat plus large que celui des deux institutions existantes et remplira l'objectif de fournir aux Canadiens un accès facile et intégré au savoir et à l'information sur le Canada ainsi qu'à leur patrimoine documentaire.

De plus, le projet de loi actualise le libellé et les notions juridiques utilisés auparavant en recourant à des termes neutres et moins restrictifs sur le plan technologique. Par exemple, le terme « document », utilisé dans la *Loi sur la Bibliothèque nationale*, est remplacé dans le projet de loi par « publication », qui inclut aussi bien les livres et les revues électroniques que les documents imprimés et reliés traditionnels.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Par une motion adoptée le 10 février 2004, la Chambre des communes prévoit le rétablissement à la 3e session de projets de loi qui n'avaient pas reçu la sanction royale au cours de la 2e session de la 37e législature et qui sont morts au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement, le 12 novembre 2003. Ces projets de loi pourront être rétablis à l'étape du processus législatif à laquelle ils étaient rendus au moment de la prorogation. Le projet de loi C-8 est la version rétablie du projet de loi C-36, mort au *Feuilleton* à la fin de la 2e session.

Cependant, puisque le projet de loi propose la fusion et la modernisation de deux institutions existantes, il reproduit la majeure partie du libellé des lois régissant ces institutions, en le modifiant légèrement. Par exemple, l'interdiction actuelle d'éliminer ou d'aliéner des documents fédéraux ou ministériels sans l'autorisation de l'archiviste, conformément au paragraphe 5(1) de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, est reprise et actualisée au paragraphe 12(1) du projet de loi. En vertu du projet de loi, l'administrateur général a le pouvoir additionnel d'exiger le transfert de tout document fédéral ou ministériel qu'il estime menacé d'être détruit ou endommagé (p. ex. à cause d'un entreposage inapproprié), afin de protéger le patrimoine documentaire canadien.

Le projet de loi propose également des modifications à la *Loi sur le droit d'auteur*, notamment la proposition touchant aux œuvres inédites d'auteurs décédés. Avant les dernières modifications complètes à la *Loi sur le droit d'auteur* apportées en 1997, ces œuvres jouissaient de la protection du droit d'auteur à perpétuité. Le modifications de 1997 ont mis fin à cette situation et prévu une période de transition de cinq ans pour les œuvres non publiées dont l'auteur est mort depuis plus de 50 ans. Ces œuvres seront protégées jusqu'à la fin de décembre 2003, après quoi elles tomberont dans le domaine public.

Dans sa forme initiale, la version antérieure du projet de loi C-8 (le projet de loi C-36) proposait de prolonger jusqu'en 2017 la protection des œuvres inédites dont l'auteur est décédé entre 1929 et 1949, pour que les héritiers aient le temps et l'occasion de les publier. Les œuvres non publiées après cette période seraient tombées dans le domaine public, alors que les œuvres publiées auraient été protégées par le droit d'auteur pour une période additionnelle de 20 années suivant la fin de l'année civile au cours de laquelle elles auraient été publiées.

Cet aspect du projet de loi, toutefois, a fait l'objet d'un long débat et était suffisamment controversé pour compromettre ce que bon nombre de personnes estimaient être un projet de loi louable. Grâce à un compromis, le projet de loi a pu être amendé juste avant la troisième en lecture à la Chambre des communes pendant la 2^{e} session de la 37^{e} législature.

L'amendement apporté le 28 octobre 2003 prévoit une seule protection – jusqu'à la fin de 2006 – pour toutes les œuvres non publiées au 31 décembre 1998 et dont les auteurs étaient alors décédés depuis au moins 50 ans, c'est-à-dire avant le 31 décembre 1948. Par conséquent, aucune œuvre inédite ne tombera dans le domaine public à la fin de 2003. Les droits d'auteur sur ces œuvres seront valides jusqu'à la fin de 2006, que l'auteur soit décédé avant le 31 décembre 1929 ou entre le 31 décembre 1929 et le 1er janvier 1949, et que l'œuvre ait été publiée ou non depuis. Les œuvres tomberont dans le domaine public à l'échéance de la nouvelle période protection.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Cette modification constitue un compromis de principe qui vise à trouver le juste milieu entre les intérêts des utilisateurs et ceux des créateurs. D'un côté, des groupes comme les archivistes, les historiens et les généalogistes souhaitaient que les documents d'archives, y compris d'éventuelles œuvres inédites, tombent plus tôt dans le domaine public. De l'autre, les héritiers des auteurs décédés dont les œuvres inédites seraient tombées dans le domaine public (conformément aux modifications de 1997) à la fin de 2003 désiraient obtenir une période additionnelle qui leur permettrait de découvrir et de publier des œuvres inédites. Cette modification à l'article 7 de la *Loi sur le droit d'auteur* tente de concilier ces intérêts divergents.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le préambule souligne les objectifs généraux du projet de loi. Il mentionne qu'il est nécessaire que le patrimoine documentaire du Canada soit préservé pour les générations présentes et futures. De plus, il affirme le besoin de mettre sur pied une institution qui facilite la concertation des divers milieux canadiens intéressés à l'acquisition, à la préservation et à la diffusion du savoir, qui soit une source de savoir permanent accessible à tous, qui contribue à l'épanouissement culturel, social et économique du Canada et qui constitue la mémoire permanente de l'administration fédérale et de ses institutions.

L'article 1 donne le titre abrégé du projet de loi : Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada.

A. Définitions

L'article 2 énonce plusieurs définitions d'expressions utilisées dans le projet de loi. Trois nouveaux termes sont ajoutés et d'autres sont actualisés, afin de mieux refléter la technologie et les pratiques modernes.

Ces nouveaux termes sont :

- « Patrimoine documentaire » : les publications et les documents qui présentent un intérêt pour le Canada.
- « Document fédéral » : document qui relève d'une institution fédérale.
- « Administrateur général » : nouveau poste que le projet de loi propose de créer.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les expressions mises à jour sont :

- « Publication » : La définition de ce terme est large et neutre sur le plan de la technologie. Elle comprend tout article de bibliothèque mis à la disposition du public, peu importe le support utilisé (imprimé, enregistré, électronique ou en ligne). Ce terme remplace « document », qui était utilisé dans la *Loi sur la Bibliothèque nationale*.

- « Document » : La définition de cette expression est également large et neutre. Elle vise tout élément d'information, quel qu'en soit le support, mais non les publications. Elle actualise le terme utilisé dans la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

Enfin, « ministre » s'entend du membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé par le gouvernement en conseil de l'application de la Loi.

Le Comité a amendé la version française du projet de loi pour y inclure la définition d'« administrateur général ».

B. Constitution et organisation de Bibliothèque et Archives du Canada

La constitution et l'organisation de la nouvelle institution appelée Bibliothèque et Archives du Canada sont proposées aux articles 4 à 6. En vertu de l'article 4, cet organisme est placé sous l'autorité du Ministre et dirigé par son administrateur général (dont le titre est « bibliothécaire et archiviste du Canada »), un nouveau poste créé par l'article 5. La constitution d'un comité consultatif chargé de conseiller l'administrateur général sur la façon de faire connaître le patrimoine documentaire aux Canadiens et à quiconque s'intéresse au Canada, et de le rendre accessible, est prévue à l'article 6.

C. Mission et attributions du nouvel organisme et du nouvel administrateur général

Les articles 7 à 10 énoncent la mission et les attributions de Bibliothèque et Archives du Canada ainsi que de son administrateur général. Le projet de loi met l'accent sur la collection, la préservation et la diffusion du patrimoine documentaire canadien, y compris les publications et documents du gouvernement et du secteur privé, quel qu'en soit le support. Il vise particulièrement à faire connaître aux Canadiens ce patrimoine et à le leur rendre accessible (al. 7*b*)). Cette idée est reprise à l'alinéa 8(1)*e*), qui précise de façon explicite les attributions de l'administrateur général concernant les programmes publics visant à faire connaître et comprendre le patrimoine documentaire canadien, afin de le rendre plus accessible aux Canadiens.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

De plus, en vertu de ces articles, Bibliothèque et Archives du Canada devient le dépositaire permanent des publications des institutions fédérales, ainsi que des documents fédéraux et ministériels qui présentent un intérêt historique ou archivistique. De plus, l'un des objectifs fondamentaux de cette institution est d'appuyer les milieux des archives et des bibliothèques, ainsi que le prévoit l'alinéa 7*f*).

Fait nouveau et important, l'administrateur général pourra, en vertu du paragraphe 8(2), constituer périodiquement des échantillons d'éléments d'information accessibles au public sans restriction sur l'Internet. Ces échantillons, recueillis à des fins de préservation, permettront de jeter un regard rétrospectif sur une journée dans la vie du Canada à un moment donné. Une modification correspondante à la *Loi sur le droit d'auteur* fait en sorte que cette pratique n'enfreint pas cette loi.

L'administrateur général peut également aliéner ou éliminer les publications ou documents dont il a la responsabilité, s'il estime que leur conservation n'est plus nécessaire (art. 9).

D. Dépôt légal à Bibliothèque et Archives du Canada

Le projet de loi actualise la définition des publications sujettes au dépôt légal à Bibliothèque et Archives conformément à l'article 10, afin qu'elle comprenne les publications électroniques. De plus, une disposition envisage la prise, par règlement, de mesures d'application prévoyant, entre autres, les catégories de publications pour lesquelles la remise d'un seul exemplaire suffit. Par exemple, l'obligation générale de fournir deux exemplaires d'une publication pourrait ne pas être appliquée dans le cas des documents électroniques, à cause de leur support particulier. Le Comité a légèrement modifié cet article afin de clarifier les exigences de dépôt des publications utilisant un support autre que le papier.

En vertu de l'article 11, l'administrateur général peut exiger que lui soit remis un enregistrement mis à la disposition du public, s'il estime qu'il présente un intérêt historique ou archivistique. La définition d'enregistrement est actualisée, rendue plus large et neutre sur le plan technologique pour comprendre tout support d'information dont le contenu n'est utilisable qu'au moyen d'une machine.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E Gestion des documents fédéraux et ministériels

Les articles 12 et 13 portent spécifiquement sur les documents fédéraux et ministériels. Il faut, avant d'éliminer ou d'aliéner des documents fédéraux et ministériels, obtenir le consentement de l'administrateur général, et celui-ci a accès aux documents avant de consentir à leur élimination ou aliénation. Cet accès est toutefois subordonné à l'autorisation du greffier du Conseil privé ou à celle du responsable de l'institution en cause dans le cas de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte. De plus, l'administrateur général et les personnes agissant en son nom ou sur son ordre sont tenus de satisfaire aux normes de sécurité applicables aux usagers habituels.

Le paragraphe 13(3) du projet de loi donne à l'administrateur général le pouvoir nouveau d'exiger le transfert de tout document fédéral, s'il estime qu'il risque d'être détruit ou gravement endommagé, soit, par exemple, à cause d'un entreposage inapproprié ou d'un risque de destruction volontaire.

Les publications en surnombre dont une institution fédérale n'a plus besoin seront placées sous la garde ou la responsabilité de l'administrateur général (art. 16).

L'article 18 prévoit l'ouverture d'un compte de Bibliothèque et Archives du Canada et le prélèvement sur ce compte des sommes nécessaires à l'application de la Loi.

L'article 19 permet à l'administrateur général de produire une copie certifiée conforme d'un document ou d'une publication demandé, qui sera admissible en preuve au même titre que l'original. Si elle le juge nécessaire, une juridiction ou une autorité en cause peut exiger de l'administrateur général la production de l'orignal d'un document ou d'une publication et doit alors veiller à ce que toutes les mesures voulues soient prises pour en garantir la sécurité et la préservation et à ce que l'original soit restitué à l'administrateur général dès qu'il n'est plus nécessaire pour les besoins de l'affaire.

F. Infractions et peines

L'article 20 dispose que quiconque contrevient au paragraphe 10(1) – qui exige de fournir un exemplaire d'une publication – ou au paragraphe 11(1) – selon lequel on est tenu de remettre un exemplaire d'un enregistrement mis à la disposition du public – commet une infraction, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Les personnes physiques ne sont pas passibles de la même peine que les personnes morales. Les premières sont passibles de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'amende prévue au paragraphe 787(1) du *Code criminel*, et les secondes, de l'amende prévue à l'alinéa 735(1)*b*) du *Code*. Une peine d'emprisonnement ne peut toutefois pas être infligée, en cas de non-paiement d'amende, aux récalcitrants qui ne remettent ou ne fournissent pas l'exemplaire exigé.

G. Modifications de la *Loi sur le droit d'auteur*

Les articles 21, 22 et 26 apportent certaines modifications à la *Loi sur le droit d'auteur*. L'article 21 modifie la durée de la protection pour des œuvres posthumes qui n'ont pas été publiée avant le 31 décembre 1998[2] et dont l'auteur est mort à une date mentionnée. Dans ce contexte, « publication » signifie une œuvre publiée, exécutée ou représentée en public, ou communiquée au public par télécommunication.

L'article 21 prévoit une protection unique pour toutes les œuvres non publiées au 31 décembre 1998 dont les auteurs étaient alors décédés depuis au moins 50 ans, c'est-à-dire avant le 31 décembre 1948. Les droits d'auteur sur ces œuvres sont valides jusqu'à la fin de 2006, pourvu que l'auteur soit décédé avant le 31 décembre 1948, que l'œuvre ait été publiée ou non.

L'article 22 du projet de loi modifie une autre disposition de la *Loi sur le droit d'auteur*, concernant les œuvres inédites déposées dans un service d'archives. Actuellement, en vertu de l'article 30.21 de la *Loi*, un service d'archives est autorisé à reproduire une œuvre inédite déposée auprès de lui le ou après le 31 décembre 1998, à condition que la reproduction ne serve qu'à des fins d'étude privée ou de recherches et que le titulaire du droit d'auteur ne l'ait pas interdite. Si une œuvre inédite a été déposée dans un service d'archives avant le 31 décembre 1998, le service d'archives est tenu d'obtenir l'autorisation du titulaire du droit d'auteur avant de reproduire l'œuvre. Cependant, si le titulaire du droit d'auteur est introuvable, le service d'archives est autorisé à reproduire l'œuvre sous certaines conditions. Notamment, il doit tenir un registre des reproductions visées et le mettre à la disposition du public. L'article 22 du projet de loi élimine les dispositions particulières qui s'appliquent aux œuvres inédites déposées avant le 31 décembre 1998, ce qui assujettit la reproduction de documents d'archives non publiés à un seul ensemble de règles, sans égard à la date du dépôt. Concrètement, ce changement signifie qu'un service d'archives n'aura plus à assumer le fardeau administratif et financier relié aux exigences de retrouver le titulaire du droit d'auteur d'une œuvre déposée

---

(2) Le 31 décembre 1998 est la date à laquelle les premières modifications relativement à la durée de la protection des œuvres posthumes ont été proclamées en vigueur. Auparavant, les œuvres inédites à la mort de leur auteur étaient protégées à perpétuité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avant 1999 pour obtenir son autorisation et conserver un registre des reproductions dans le cas où le titulaire du droit d'auteur ne serait pas retrouvé.

Enfin, l'article 26 du projet de loi propose une modification corrélative à l'article 30.5 de la *Loi sur le droit d'auteur*, afin que les échantillons d'éléments d'information recueillis sur l'Internet à des fins de préservation au titre du paragraphe 8(2) ne constituent pas une infraction à cette loi. Le Comité a amendé cet article afin de faire en sorte que l'administrateur général ne constitue ces échantillons qu'à des fins de préservation. Cette clarification fera en sorte que ces échantillons ne seront pas distribués.

H. Modifications corrélatives à d'autres lois fédérales

Les articles 23 à 51 apportent des modifications corrélatives à d'autres lois fédérales. Elles touchent 18 lois, afin qu'elles reflètent les noms de la nouvelle institution Bibliothèque et Archives du Canada et du nouveau poste de bibliothécaire et archiviste (l'administrateur général). Par exemple :

- À l'alinéa 8(2)*i*) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, « communication aux Archives nationales du Canada pour dépôt » est remplacé par « communication à Bibliothèque et Archives du Canada pour dépôt ».

- De même, à l'annexe 1.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, « Archives nationales du Canada » et « Bibliothèque nationale » deviennent « Bibliothèque et Archives du Canada ».

- La *Loi sur le Parlement du Canada* est modifiée de façon analogue. Le paragraphe 75.1(2), remplace « administrateur général de la Bibliothèque nationale » et « archiviste national du Canada » par « bibliothécaire et archiviste du Canada ».

I. Dispositions transitoires

Des dispositions visant à faciliter le passage des deux institutions à une seule sont prévues à l'article 52 :

- À l'abrogation de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, l'archiviste national et l'administrateur général de la Bibliothèque du Canada en fonction cesseront de l'être.

- Les collections existantes des Archives nationales du Canada et de la Bibliothèque nationale seront transférées à l'administrateur général de Bibliothèque et Archives du Canada immédiatement avant l'abrogation de la *Loi sur les Archives nationales du Canada*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Les employés des Archives nationales du Canada et de la Bibliothèque nationale deviendront des employés de Bibliothèque et Archives du Canada.

- Les sommes qui seront au crédit du compte des Archives nationales du Canada et du compte spécial d'exploitation de la Bibliothèque nationale seront portées au crédit du compte de Bibliothèque et Archives du Canada.

- Sauf indication contraire du contexte, « Bibliothèque nationale » et « Archives nationales du Canada » seront remplacés par « Bibliothèque et Archives du Canada », avec les adaptations grammaticales nécessaires, et « administrateur général de la Bibliothèque nationale du Canada » ou « archiviste national du Canada », par « bibliothécaire et archiviste du Canada ».

J. Dispositions de coordination

Les articles 53 et 54 contiennent des dispositions de coordination, selon lesquelles en cas de sanction de certains projets de lois examinés par le Parlement, la formulation de ces projets de loi sera modifiée afin qu'ils mentionnent Bibliothèque et Archives du Canada.

K. Abrogations de lois existantes

Les articles 55 et 56 abrogent respectivement la *Loi sur les Archives nationales du Canada* et la *Loi sur la Bibliothèque nationale*.

L. Entrée en vigueur

L'article 57 prévoit que le projet de loi, exception faite des articles 21, 22, 53 et 54, entrera en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

COMMENTAIRE

Le gouvernement affirme que d'autres administrations ont adopté des lois similaires, ou sont en voie d'en adopter, fusionnant leur bibliothèque nationale et leurs archives nationales. Le projet de loi est donc conforme aux pratiques modernes internationales.

Cependant, tous ne voient pas d'un bon œil la fusion de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales du Canada, les objectifs de la Loi ou l'organisation et l'infrastructure de la nouvelle institution proposée. En effet, plusieurs aspects de ce projet de loi se sont avérés étonnamment litigieux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Objectifs de l'institution et du projet de loi

Dans leurs observations formulées au sujet de la version antérieure (C-36) du projet de loi C-8, l'Association pour l'avancement des sciences et des techniques de la documentation (ASTED), l'Association des bibliothèques de recherche du Canada (ABRC) et la Canadian Library Association (CLA), qui représentent les intérêts des bibliothécaires, étaient d'avis que le libellé du projet de loi détaillant les objectifs de la nouvelle institution n'était pas à la hauteur des promesses du préambule. Les représentants de ces organismes estimaient en particulier que l'on mettait trop l'accent sur la préservation du passé et trop peu sur la portée de l'utilisation actuelle des documents de bibliothèque et d'archives. Ces associations ont insisté sur l'importance de reconnaître le rôle de Bibliothèque et Archives concernant autant l'information, l'innovation et l'apprentissage à l'heure actuelle et à l'avenir que les renseignements rétrospectifs.

On a également soulevé la question de la mission énoncée dans le projet de loi. L'ASTED, la CLA et l'ABRC souhaitent l'élargissement de la mission énoncée à l'alinéa 7*c*), qui traite des documents fédéraux, afin d'ajouter « que Bibliothèque et Archives du Canada s'assure que tous les Canadiens aient un accès gratuit et équitable à l'information fédérale publiée ».

Un troisième enjeux concernait le Programme des services de dépôts (PSD). Une représentante de l'Association des bibliothèques de recherche du Canada a affirmé que ce programme était plutôt « orphelin », car il était passé de ministère en ministère, sans domicile fixe. Elle a exprimé le désir de voir s'établir le PSD au sein de Bibliothèque et Archives du Canada, et que les services que le PSD offre soient inclus aux alinéas 8(1)*g*) à 8(1)*i*).

Enfin, la CLA, l'ASTED et l'ABRC ont dit souhaiter que la disposition portant sur la mission insiste davantage sur le rôle de leader que joue l'administrateur général de Bibliothèque et Archives du Canada sur la scène nationale et sur la scène internationale pour ce qui est d'imprimer une orientation à l'établissement de normes et de protocoles et à l'amélioration de l'accès aux documents.

Aucun de ces points n'a fait l'objet d'un amendement proposé au projet de loi au cours de l'étude article par article du Comité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Questions concernant l'organisation et l'infrastructure

On a exprimé des inquiétudes relativement à l'absence de plan détaillé global de fusion des deux institutions en une seule.

En réponse à ces préoccupations, la sous-ministre adjointe, Transformation, Bibliothèque nationale du Canada, Archives nationales du Canada, a affirmé que, malgré l'absence de cadre organisationnel d'ensemble détaillé, la planification de la fusion était en cours depuis plus d'une année et qu'un plan clair serait en place avant la fin de juin 2003. Selon elle, il était d'abord nécessaire de définir les étapes à franchir – ce que ferait le projet de loi – avant d'établir la structure organisationnelle.

Un autre témoin, représentant l'organisme Public History Inc., a formulé des réserves relativement à la période de transition. À son avis, si cette étape n'était pas franchie avec prévoyance et beaucoup d'encadrement, il en résulterait de la pagaille pour les utilisateurs finaux, c'est-à-dire les chercheurs qui recourent aux services de l'institution. Il a fait remarquer que la correction des erreurs qui pourraient se produire aux cours des prochaines années risque d'être très coûteuse en temps et en argent.

Le même témoin a aussi soulevé l'enjeu du financement, en soulignant l'importante augmentation de l'utilisation des Archives nationales, à un point tel que la demande de services est maintenant supérieure à la capacité des Archives d'y répondre. Il a déclaré que Public History Inc. se préoccupait énormément de l'absence de financement présent et futur pour garantir la prestation de services adéquats, non seulement pour préserver les documents, mais également pour les rendre accessibles à tous les Canadiens.

Un porte-parole de la Société historique du Canada et de l'Association of Canadian Archivists a soulevé les grandes questions d'accessibilité et d'espace. Selon ce témoin, Bibliothèque et Archives du Canada devra obtenir une augmentation importante de son budget de fonctionnement afin de préserver et de rendre accessibles des médias tels que les nouveaux documents audiovisuels lisibles par machine (films, radio, télévision, enregistrements sonores, documents produits par ordinateur à partir de bases de données, systèmes de bureautique et sites Web).

Il a également noté les lacunes des installations actuelles et suggéré la construction d'un grand immeuble de Bibliothèque et Archives relié au Centre de préservation de Gatineau.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Aucun de ces points n'a fait l'objet d'un amendement proposé au projet de loi au cours de l'étude article par article du Comité.

C. Création du nouveau poste d'administrateur général

Le Commissaire à l'information du Canada a comparu devant le Comité. Il a affirmé que le processus de nomination ainsi que le mandat du nouvel administrateur général de Bibliothèque et Archives du Canada étaient imparfaits tels qu'ils sont actuellement prévus par le projet de loi. Selon lui, le projet de loi, dans sa forme présente, ne donne pas à l'administrateur général le degré d'indépendance du gouvernement qui mettra cette institution impartiale à l'abri de l'ingérence politique.

Pour résoudre ce problème, il a suggéré que les articles 4 et 5 du projet de loi soient amendés de façon à donner au Parlement le rôle d'approuver la nomination au poste d'administrateur général à titre inamovible pour une durée fixe, sous réserve de révocation avec approbation du Parlement.

De plus, il a affirmé que Bibliothèque et Archives du Canada ne devrait être sous l'autorité d'aucun ministre; le projet de loi devrait plutôt disposer que l'administrateur général de Bibliothèque et Archives du Canada dépend directement du Parlement et qu'il doit rendre des comptes annuellement sur la façon dont l'institution atteint les buts et les objectifs de la Loi.

Les amendements proposés concernant ces points ont été rejetés à la majorité au cours des audiences du Comité.

D. Composition du comité consultatif créé en vertu du projet de loi

On a exprimé des inquiétudes relativement au fait que le Ministre nommera les membres du comité consultatif chargé de conseiller l'administrateur général, ce qui n'en ferait pas un comité indépendant et transparent.

L'administrateur général de la Bibliothèque nationale a répondu en mentionnant que lui-même avait été nommé par le Ministre et que son unique mandat était d'accroître la visibilité de la Bibliothèque nationale pour tous les Canadiens. L'archiviste national a ajouté qu'il s'attendait à ce que le comité consultatif soit composé de professionnels ou de gens possédant l'expertise voulue pour présenter une vision complète du Canada ainsi que les différentes perspectives de la vie canadienne et refléter la richesse ainsi que la diversité des moyens d'expression canadiens dans toute la programmation publique de l'organisme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'autres témoins ayant des recommandations précises concernant le rôle et la composition de ce conseil ont comparu devant le Comité. Un porte-parole de l'Association of Canadian Archivists et de la Société historique du Canada a suggéré que le conseil traite non seulement des questions d'accessibilité et de programmation publique, mais aussi de tous les aspects du mandat et des programmes de Bibliothèque et Archives du Canada. De plus, on a insisté vivement sur la nécessité que siègent à ce conseil des représentants des associations de bibliothécaires, d'archivistes, d'historiens et de généalogistes. On a également suggéré que le conseil comprenne des représentants régionaux.

Les amendements proposés concernant ces préoccupations ont été rejetés à la majorité au cours des audiences du Comité.

E. Questions relatives aux documents et à la gestion de l'information

Au cours des audiences du Comité, le Commissaire à l'information du Canada a soulevé la question des définitions de « document fédéral » et de « document ministériel », telles qu'elles sont utilisés dans le projet de loi. Il a noté que l'expression « document ministériel » au sens du projet de loi autorise un exercice trop grand du pouvoir discrétionnaire des ministres pour ce qui est des documents qui appartiennent à leur portefeuille et doivent donc être traités comme propriété du Canada plutôt que comme propriété privée du ministre. Il a conseillé vivement que l'on retire cette expression du projet de loi, pour la remplacer par une définition de « documents personnels ou politiques », dans le but de préciser exactement quels documents les ministres peuvent traiter comme étant leurs biens propres. Les documents relatifs au parti, à la circonscription, à l'élection, au caucus et à d'autres questions non liées au portefeuille, aux responsabilités ou aux fonctions de ministre appartiendraient à cette catégorie.

Le Commissaire à l'information s'est de plus interrogé sur le terme « document fédéral ». Selon lui, dans ce cas-ci également, la définition actuelle permet à trop d'information d'échapper au ressort de l'administrateur général. Il a suggéré de remplacer la définition existante par « un document qui relève d'une institution fédérale, y compris un document afférent à sa qualité de ministre d'un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada ».

Le Commissaire à l'information s'est aussi dit préoccupé par la définition d'« institution fédérale ». Il était d'avis que l'expression, au sens du projet de loi, était trop restrictive et qu'elle excluait ainsi de nombreux organismes dont les documents devraient être soumis aux exigences du projet de loi en matière d'archivage. Il a donc suggéré d'élargir cette définition. Un autre témoin a fait écho à cette opinion.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les amendements proposés concernant les définitions de « document fédéral » et d'« institution fédérale » ont été rejetés à la majorité au cours des audiences du Comité.

On a fait remarquer que l'administrateur général de Bibliothèque et Archives du Canada est habilité à exiger le transfert de documents fédéraux menacés dans le but d'améliorer leur conservation. Ce pouvoir a soulevé la question de la conservation des documents en général, et on s'est arrêté à la possibilité que des documents convenables ne soient pas conservés afin d'éviter des exigences d'archivage.

L'archiviste national a répondu que le processus visant à aider les ministères à préserver de façon appropriée les éléments d'information d'archives existait déjà et qu'il bénéficiait d'un appui fort des hauts responsables de la fonction publique. Selon lui, cette tâche est d'une très haute importance dans toute la fonction publique. Il s'agit d'un enjeu de culture et de compréhension et les Archives nationales établissent très clairement leurs exigences et leurs attentes concernant les documents d'archives dans tout le système.

D'autres témoins ont fait écho au besoin de renforcer la culture de bonne gestion de l'information et des documents et d'accroître son uniformité. Ils ont insisté sur la nécessité d'assujettir les fonctionnaires à une obligation légale de créer des dossiers.

Le Commissaire à l'information et un autre témoin ont soulevé la question de la protection des documents fédéraux. Ils ont exprimé des réserves relativement au fait que le transfert de documents fédéraux présentant un intérêt historique et archivistique sous la garde de l'administrateur général soit sujet à des accords négociés, conformément à l'article 13. Les deux intervenants ont noté qu'il n'y avait aucune contrainte imposée aux institutions fédérales récalcitrantes pour qu'elles négocient de tels accords; ils ont vivement conseillé de rendre cette négociation obligatoire. Selon ces témoins, le retard dans le transfert de documents menacés risque de signifier leur destruction.

De plus, même si le projet de loi prévoit des peines pour les éditeurs et d'autres personnes qui omettent de déposer leurs documents ou leurs enregistrements conformément aux articles 10 et 11 du projet de loi, aucune peine complémentaire ne vise ceux qui contreviennent à l'exigence de transfert ou qui se défont illégalement de documents. On a suggéré que cette omission soit corrigée.

Un amendement proposé concernant le transfert des documents sur demande de l'administrateur général a été rejeté à la majorité au cours des audiences du Comité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un porte-parole de l'Association of Canadian Archivists et de la Société historique du Canada a aussi abordé l'évaluation des documents et de l'absence de toute mention de cette activité dans le projet de loi. Il a recommandé l'ajout de cette fonction essentielle aux articles 7 (Mission), 8 (Attributions de l'administrateur général) et 12 (Élimination et aliénation).

La question des documents archivistiques du secteur privé a aussi été abordée. Le représentant de l'Association of Canadian Archivists et de la Société historique du Canada a fait remarquer que seuls les documents fédéraux et ministériels étaient clairement mentionnés dans le projet de loi. Il a préconisé l'inclusion de la précision « documents du secteur privé ayant une importance ou une portée nationale » dans les articles du projet de loi énonçant les définitions, la mission et les attributions, ainsi que dans les exigences concernant le dépôt.

F. Modifications à la *Loi sur le droit d'auteur*

Deux grands types d'objections ont été soulevés relativement aux modifications à la *Loi sur le droit d'auteur* que le projet de loi propose.

Le premier type portait sur l'à-propos de ces modifications, puisque le Comité permanent du patrimoine canadien doit entreprendre un examen complet de la *Loi sur le droit d'auteur* à l'automne 2003. Certains témoins, mentionnant l'imminence de cet examen prévu à l'article 92 de la *Loi* et soulignant la complexité du sujet, estimaient qu'il serait non seulement peu efficace mais encore peu approprié de modifier la *Loi* de façon fragmentaire au moyen de la mesure législative.

Le deuxième type touchait aux dispositions de fond des modifications. Dans ce groupe, on a soulevé deux inquiétudes différentes : l'une concernant les dispositions sur les échantillons recueillis sur l'Internet, conformément au paragraphe 8(2) et à l'article 26 du projet de loi; l'autre concernant l'élargissement de la protection par le droit d'auteur de certaines œuvres posthumes, en vertu de l'article 21 du projet de loi. Alors que les commentaires sur les dispositions relatives aux échantillons recueillis sur l'Internet ont été plutôt discrets, le Comité a entendu plusieurs témoins qui appuyaient les modifications concernant les œuvres posthumes ou qui s'y opposaient.

1. Échantillons à partir de l'Internet (par. 8(2) et art. 26)

Relativement à l'attribution de l'administrateur général lui permettant de constituer des échantillons à partir de l'Internet à des fins de préservation, on s'est dit inquiet de la possibilité que ces échantillons soient ensuite distribués et rendus accessibles, ce qui contreviendrait aux dispositions de la *Loi sur le droit d'auteur*. Les créateurs, en particulier,

redoutaient la perte de leur capacité à contrôler ou à diffuser leurs œuvres comme ils l'entendent à cause des dangers découlant de la facilité de la transmission numérique. Un expert des lois sur le droit d'auteur a comparu devant le Comité afin d'expliquer que la disposition relative aux échantillons à partir de l'Internet constituait une mesure conforme aux pratiques internationales. Selon lui, il ne s'agit pas d'une disposition qui rompt avec le passé, mais plutôt d'une continuation et d'une modernisation des moyens que les archivistes utilisent actuellement pour la préservation de documents.

Un porte-parole de la Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec a exprimé son doute concernant l'expression « sans restriction » utilisée au paragraphe 8(2). Il a dit craindre que ce terme permette le téléchargement libre d'œuvres protégées par le droit d'auteur et a insisté pour qu'il soit fortement restreint.

Un amendement au projet de loi qui clarifie que l'administrateur général est autorisé à constituer périodiquement des échantillons à partir de l'Internet à de strictes fins de préservation vise à résoudre cette difficulté.

2. Durée de protection du droit d'auteur (art. 21 et 22)

Des témoins appuyant les créateurs et d'autres témoins, favorables aux communautés d'utilisateurs, ont comparu devant le Comité afin d'exprimer leurs inquiétudes à ce sujet. Les créateurs approuvaient la modification à la *Loi sur le droit d'auteur* prévue dans le projet de loi, alors que les communautés d'utilisateurs s'y opposaient, entre autres les bibliothécaires, les archivistes, les historiens et les chercheurs.

Les partisans du projet de loi, par exemple la Creators Copyright Coalition, la Writers' Union of Canada, Droit d'auteur/Multimédia-Internet/Copyright (DAMIC) et la Société professionnelle des auteurs et des compositeurs du Québec, estimaient qu'il s'agissait d'un compromis équitable entre l'ancienne protection perpétuelle dont bénéficiaient les œuvres inédites à la mort de l'auteur avant les modifications apportées à la *Loi sur le droit d'auteur* en 1997 et l'échéance du 31 décembre 2003 que ces mêmes modifications ont établie. Ils étaient d'avis que la prolongation prévue par le projet de loi était justifiée, du fait que la période de cinq ans mise en place par les modifications de 1997 constituait une période trop courte pour que les héritiers d'un auteur trouvent un éditeur et exploitent leurs œuvres. Ils se sont de plus dits inquiets au sujet des contenus de nature potentiellement délicate, comme ceux des journaux intimes ou des lettres, qui risquent de nuire à des personnes vivantes, et ont donné cette raison pour que ces documents ne tombent pas dans le domaine public avant une période plus longue[3].

---

(3) La Writers Guild of Canada a aussi soulevé ce point.

Les groupes favorables au projet de loi ont également insisté sur le fait que, au cours de cette période de protection, il était tout de même possible d'avoir accès aux documents et de les consulter, et qu'il était seulement interdit de les publier, ce qui ne faisait pas vraiment obstacle aux recherches universitaires ou autres. Enfin, ils ont affirmé que, avec l'imminence de l'échéance du 31 décembre 2003, il fallait trancher et qu'une fois le droit d'auteur perdu, il serait impossible de le recouvrer.

De leur côté, les opposants ont suggéré que l'intérêt du public relativement à l'accès à de tels documents l'emportait sur l'intérêt privé des quelques personnes qui bénéficieraient de l'exploitation financière de ces œuvres. Ils ont déclaré que, si les articles prévoyant la modification de la *Loi sur le droit d'auteur* étaient conservés, de nombreuses œuvres inédites ayant une importance historique demeureraient hors de la portée des bibliothécaires, des archivistes, des historiens et des autres chercheurs, ce qui entraverait et retarderait indûment une compréhension complète des personnes concernées et de leur époque.

Les détracteurs de ces modifications ont également affirmé que les héritiers des auteurs décédés dont les œuvres sont touchées par ces changements savaient depuis 1997 que leur protection allait expirer à la fin de 2003, ce qui leur donnait amplement le temps d'exploiter financièrement ces œuvres. Un témoin a déclaré que la prolongation de cette période ne favoriserait que les profits financiers personnels, au détriment du savoir public. Selon un autre témoin, le fait d'empêcher et de retarder l'accès du public aux œuvres pour des motifs de droits d'auteur pouvait même être considéré comme une forme de censure.

Dans une version antérieure, l'article 21 aurait protégé jusqu'en 2017 le droit d'auteur des œuvres inédites d'auteurs décédés après 1929, mais avant 1949. Cette proposition, toutefois, était suffisamment controversée pour justifier un amendement. Cet amendement prolonge un peu la protection, mais celle-ci est moins longue que celle qui était prévue au départ.

Il faut toutefois souligner que, même si la durée de la protection a été écourtée (fin de 2006 au lieu de 2017) par l'amendement, elle s'applique à un plus grand nombre d'auteurs décédés dont les œuvres n'étaient pas publiées à la fin de 1998. Dans sa version actuelle, le projet de loi prévoit une protection unique pour toutes les œuvres non publiées au 31 décembre 1998 dont les auteurs sont décédés avant le 31 décembre 1948, peu importe le nombre d'années avant la fin de 1948. Par exemple, une œuvre inédite de Sir John A. MacDonald ou de Sir Wilfrid Laurier, décédés respectivement en 1891 et 1919, serait protégée par le droit d'auteur jusqu'à la fin de 2006.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

G. Couverture médiatique du projet de loi

La réaction médiatique au projet de loi proposé a été généralement modeste. Le seul enjeu qui semble avoir attiré l'attention de la presse est la proposition de prolonger la protection du droit d'auteur consenti aux œuvres inédites de certains auteurs décédés. En effet, un expert des lois sur le droit d'auteur a qualifié cet aspect du projet de loi de « Loi modifiant le droit d'auteur de Lucy Maud Montgomery »[4], une allusion à l'auteure de *Anne... la maison aux pignons verts*, morte en 1942. En vertu de l'actuelle *Loi sur le droit d'auteur*, les lettres et journaux inédits de M^me^ Montgomery tomberont dans le domaine public à la fin de décembre 2003. Ses héritiers risquent de perdre leurs droits sur ces documents potentiellement lucratifs si les modifications proposées n'entrent pas en vigueur d'ici là. M^me^ Montgomery n'est toutefois pas le seul auteur canadien d'importance dont les œuvres inédites seraient touchées par cette modification. Stephen Leacock, Emily Carr, Archibald Stansfeld Belaney (Grey Owl) et Sir Charles G.D. Roberts sont aussi décédés entre 1930 et 1949, la période visée, et il est possible qu'ils aient laissé des œuvres inédites et exploitables.

Néanmoins, un autre spécialiste des droits d'auteur a affirmé que cet aspect de la mesure législative « semblait placer les droits de quelques personnes devant ceux du grand public »[5]. Des observateurs solidaires de la communauté des utilisateurs ont fait écho à cette opinion et déclaré qu'une telle prolongation serait contraire à la politique gouvernementale et retarderait de plusieurs années la publication de documents historiques, ce qui empêcherait des « voix canadiennes de se faire entendre »[6]. S'il est possible que ces dispositions ne gênent pas l'accès aux documents, ce ne serait pas le cas de leur publication : s'ils étaient accessibles, les historiens et d'autres chercheurs pourraient les consulter et y faire allusion, mais il serait impossible de les publier intégralement. Et, selon un intervenant, la lecture de documents d'archives est tout à fait inutile si elle ne peut être partagée[7].

De plus, on dit, pour défendre les modifications, qu'elles sont des mesures correctives visant à corriger une injustice qui résulte des modifications apportées à la *Loi sur le droit d'auteur* en 1997. Avant cette date, les œuvres inédites d'auteurs décédés étaient protégées

---

(4) Ian Jack, « Ottawa champions copyright – or some of it: Amendment to benefit small band of authors with unpublished works », *National Post*, 12 mai 2003, FP 1.

(5) Michael Geist, cité par Ian Jack, *ibid.* [traduction].

(6) Howard Knopf, « Mouse in the House: A new bill in Ottawa appears to adopt U.S.-style copyright term extension », *National Post*, 7 juin 2003, FP 11 [traduction].

(7) Laura Murray, « Stop the Mickey Mouse », *National Post*, 16 juin 2003, FP 23.

par le droit d'auteur à perpétuité. Les modifications de 1997 ont mis fin à la protection perpétuelle, et ont instauré une période transitoire de cinq ans pour les œuvres inédites dont les auteurs étaient décédés depuis plus de 50 ans. Ces œuvres seraient donc protégées jusqu'à la fin de décembre 2003, pour tomber ensuite dans le domaine public. Cette période transitoire a été critiquée, car elle ne donnait ni un avis raisonnable ni une protection adéquate aux auteurs, à leurs héritiers ou à leurs éditeurs éventuels[8]; les dispositions du projet de loi C-8 corrigeraient la situation.

La façon dont le Comité a adopté le projet de loi a également attiré l'attention des médias[9]. Au fur et à mesure que le projet de loi progressait à l'étape du comité, il est devenu de plus en plus évident que les modifications controversées à la *Loi sur le droit d'auteur* risquaient de faire échouer une mesure législative autrement digne de mérite. Toutefois, après un débat considérable, le Comité a adopté le projet de loi sans modifier la prolongation de la protection du droit d'auteur pour les œuvres posthumes, qui était initialement plus longue, quoique en adoptant un léger amendement technique qui n'en touchait pas la substance. Cependant, un dernier amendement visant à réduire la durée de la protection pour les œuvres posthumes inédites a été adopté à l'unanimité à la troisième lecture, juste avant l'adoption du projet de loi par la Chambre des communes au cours de la 2e session de la 37e législature.

---

(8) Marian Hebb, « Modest changes to copyright debated », *National Post*, 17 juin 2003, FP 11.

(9) Voir Kady O'Malley, « Political Nightmare' awaits Libs on National Archives Bill », *The Hill Times*, 23 juin 2003; et Ian Jack, « MPs battle over Lucy's copyright: "Stacked" committee extends Montgomery heirs' claim to works », *National Post*, 24 juin 2003, A 12.